

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

DANS L’AFFAIRE DE la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d’hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d’hypothèques*, L.O. 2006, c. 29 (la « Loi »), en particulier les articles 7, 18, 19, 21, 38 et 39, et des règlements suivants pris en application de la Loi : Maisons de courtage : normes d’exercice, Règlement de l’Ontario 188/08, en particulier l’article 42, et Pénalités administratives, Règlement de l’Ontario 192/08, en particulier l’article 3;

ET DANS L’AFFAIRE DE Monsieur Douglas Wong;

ET DANS L’AFFAIRE D’une demande d’audience en vertu des paragraphes 21 (3) et 39 (5) de la Loi.

ENTRE :

MONSIEUR DOUGLAS WONG

requérant

-et-

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

intimé

DEVANT :

M. Ralph Scane
Membre du Tribunal et président du comité d’audition

Mme Elizabeth Shilton
Membre du Tribunal et du comité d’audition

Mme Heather Gavin
Membre du Tribunal et du comité d’audition

ONT COMPARU :

M. Douglas Wong, requérant, en personne

Me Joe Nemet,
représentant l'intimé,
le surintendant des services financiers

AUDIENCE :

Le 12 mai 2009

MOTIFS DE LA DÉCISION

Il s'agit d'une décision prise à la suite d'une audience tenue conformément au paragraphe 21 (3) de la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques*, L.O. 2006, c. 29 (la « Loi »), à la demande de M. Robert Wong (« M. Wong »). M. Wong a demandé au Tribunal d'examiner les avis d'intention délivrés par le surintendant des services financiers (le « surintendant »), qui proposaient de révoquer le permis de maison de courtage délivré à M. Wong, et de lui imposer une pénalité administrative monétaire de 1 000 \$, ainsi que l'ordonnance provisoire datée du 17 février 2009, rendue en vertu du paragraphe 19 (3) de la Loi qui exigeait la suspension immédiate dudit permis de maison de courtage. Le surintendant a pris ces mesures en raison des circonstances entourant l'omission, par M. Wong, de souscrire et maintenir une assurance-responsabilité civile professionnelle, comme l'exige l'article 42 du Règlement de l'Ontario 188/08, pris en application de la Loi. Vers la fin février 2009, M. Wong a souscrit l'assurance et le 4 mai 2009, avant l'audience en question, le surintendant a accepté de lui restituer le permis de maison de courtage. En conséquence, l'audience s'est déroulée sur la question de la pénalité administrative monétaire uniquement.

Contexte

Les dispositions de la Loi qui exigent des personnes et entités qui effectuent des opérations hypothécaires qu'elles soient titulaires d'un permis sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Le surintendant encourageait ceux et celles qui effectuaient des opérations hypothécaires avant cette date et qui auraient besoin d'obtenir un permis, ou ceux et celles qui souhaiteraient faire une demande de permis après cette date, de présenter leur demande de permis avant la date du 1^{er} juillet 2008, afin de réduire au minimum les interruptions d'activités que le processus d'approbation du permis risque de causer.

M. Wong était employé comme comptable dans une maison de courtage immobilier qui appartenait à M. C. Il a également rempli les fonctions d'agent ou de courtier immobilier dans cette maison de courtage. Une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques pour

une personne morale portant un nom semblable à celui de la maison de courtage immobilier, dont M. C. serait aussi le propriétaire, a été préparée par M. Wong et présentée au nom de son employeur. Le permis de maison de courtage d'hypothèques n° 11523 a ensuite été délivré à cette personne morale, désignant M. C. comme le courtier principal en vertu de ce permis. Parallèlement, M. Wong a présenté une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques, se désignant comme courtier principal. Le formulaire de demande utilisé, dont l'en-tête en gros caractères gras stipulait « Demande de permis de maison de courtage d'hypothèques », était bien le formulaire adéquat pour un permis de maison de courtage, mais pas pour un permis pour l'une ou l'autre des autres catégories d'opérations hypothécaires établies par la Loi. Dans sa demande, M. Wong a coché une case dont l'énoncé indiquait qu'il s'engageait à souscrire l'assurance-responsabilité civile professionnelle avant le 1^{er} juillet 2008, au plus tard. Un permis de maison de courtage a ensuite été délivré à M. Wong le 3 juillet 2008, portant le numéro 11522, et c'est ce permis qui a fait l'objet de l'instance de révocation et de l'ordonnance provisoire qui devaient au départ être examinées dans le cadre de cette demande.

En réalité, M. Wong n'a jamais obtenu l'assurance exigée avant que le surintendant ne délivre les avis d'intention et ne rende l'ordonnance provisoire mentionnés ci-dessus. Le surintendant a découvert, en vérifiant les polices délivrées par les assureurs autorisés à établir des polices aux fins de la Loi, qu'une police n'avait jamais été délivrée à M. Wong. Un courriel standard a été envoyé à M. Wong le 26 novembre 2008, l'avisant de l'omission, lui communiquant les noms des assureurs approuvés et de leurs courtiers qui délivrent les assurances, l'avertissant que l'assurance souscrite pour ses activités de courtage immobilier ne s'appliquait pas à ses opérations hypothécaires, et, entre autres, que l'assurance devait être souscrite même si aucune activité n'était effectuée en vertu du permis. Le courriel exigeait une réponse contenant certains renseignements précis avant le 3 décembre 2008. Aucune réponse n'ayant été reçue à cette date, le surintendant a envoyé à M. Wong une lettre de suivi, datée du 12 décembre 2008, par courrier recommandé. Cette lettre contenait en annexe une copie du courriel antérieur et exigeait une réponse par écrit avant le 31 décembre 2008.

M. Wong n'a pas répondu directement à la lettre du 12 décembre. Il a cependant envoyé un courriel, daté du 18 décembre 2008, à l'adresse des services de vérification des courtiers en hypothèques de la CSFO, adresse qui figurait dans toutes les correspondances, en joignant une lettre de la même date adressée à M. Sean Mitchell, chef (intérimaire), Conformité en matière de permis, lui demandant une explication sur le problème soulevé dans la lettre. Voici le contenu de la lettre :

« Je soussigné Douglas Wong, nouveau courtier en hypothèques inscrit, numéro 11522, ai été informé par un courtier d'assurance-responsabilité civile professionnelle [nom d'un courtier mentionné dans le courriel du 6 novembre 2008 susmentionné] que comme je suis inscrit sous le nom de ma maison de courtage d'hypothèques, à savoir [nom de la personne morale appartenant à M. C. susmentionné], numéro 11523, je n'ai pas besoin de souscrire une assurance-responsabilité civile professionnelle pour moi-même. Si ce n'est pas le cas, veuillez me le faire savoir et je souscrirai ma propre assurance immédiatement pour me mettre en conformité avec [la Loi].

Je vous remercie de m'aider à résoudre cette affaire.

Doug Wong, courtier en hypothèques » [TRADUCTION]

Le bureau du surintendant n'a pas répondu à ce message.

La prochaine communication adressée à M. Wong dont nous avons eu connaissance a été une autre lettre standard de la CSFO, datée du 16 janvier 2009, et portant comme rubrique « Objet : Restitution du permis de courtier en hypothèques ». Cette lettre commençait en ces termes :

Vous avez informé la CSFO que :

- a) soit vous souhaitez demander la restitution de votre permis de maison de courtage;
 - b) soit vous travaillez pour une autre maison de courtage que celle indiquée ci-dessus.
- [TRADUCTION]

La lettre contenait des documents relatifs à la restitution du permis et informait le destinataire de la marche à suivre s'il travaillait désormais pour une autre maison de courtage. Elle indiquait les noms de deux membres du personnel du bureau du surintendant qu'il pouvait contacter pour obtenir de plus amples renseignements et lui demandait de répondre avant le 30 janvier 2009, faute de quoi « votre maison de courtage sera considérée comme n'ayant pas rempli l'exigence de souscrire une assurance-responsabilité civile professionnelle et la CSFO pourrait tenter des procédures d'exécution contre vous et votre maison de courtage ». [TRADUCTION]

Il n'y a pas eu d'autre communication, à notre connaissance. M. Wong n'a pas répondu à cette lettre. Les avis d'intention et l'ordonnance provisoire mentionnés plus haut ont suivi. M. Wong a par la suite souscrit l'assurance auprès d'un fournisseur approuvé, avec effet au 25 février 2009, et a déposé le certificat d'assurance auprès du surintendant le 27 février 2009, mais à cette date les avis d'intention et l'ordonnance provisoire avaient déjà été délivrés.

Dans son témoignage oral, M. Wong a déclaré qu'il avait travaillé pour M. C. ou sa société en qualité de comptable depuis 1985 et qu'il avait déposé les demandes susmentionnées en sa capacité d'employé de M. C. Bien que M. C. ne fasse actuellement pas de courtage d'hypothèques et qu'il n'ait aucune intention immédiate de le faire, comme de nombreux autres courtiers immobiliers, il a déposé une demande de permis avant le 1^{er} juillet 2008. Lorsque M. Wong a préparé les demandes pour la maison de courtage de M. C. et lui-même, il était « clair comme de l'eau de roche » dans son esprit qu'il avait l'intention de continuer à travailler pour M. C. ou ses sociétés. Il n'a jamais eu l'intention de travailler pour lui-même dans le secteur du courtage d'hypothèques en tant que concurrent de M. C.

Nous pensons que M. Wong est un témoin crédible. Il ressort de son témoignage qu'il n'a pas compris la différence que fait la Loi entre une maison de courtage et un courtier en hypothèques, en dépit des efforts que fournit la CSFO pour expliquer cette différence. Nous concluons que M. Wong avait réellement l'intention de demander un permis pour travailler comme courtier ou agent en hypothèques en tant qu'employé de la maison de courtage de C. La demande de permis de maison de courtage qu'il a présentée n'était pas le bon formulaire pour le degré de participation aux activités de courtage d'hypothèques qu'il prévoyait. Il n'a pas compris

l'importance de la différence entre les types de permis (bien que le formulaire utilisé décrive clairement à quelles fins il est destiné) et rien dans le contenu de la demande ne pouvait indiquer au personnel du surintendant que l'auteur de la demande s'était trompé.

Le fait que M. Wong ait mal compris la nature de son permis est corroboré par sa lettre adressée à M. Mitchell, datée du 18 décembre 2008, citée ci-dessus. Dans cette lettre, M. Wong se présente comme un courtier en hypothèques et il semble qu'il ait déclaré au courtier en assurance qu'il était un agent en hypothèques et qu'il allait travailler pour la maison de courtage d'hypothèques appartenant à M. C., dont le numéro de permis est le 11523. Si cela avait vraiment été le cas, l'information fournie par le courtier en assurance selon laquelle M. Wong serait couvert par l'assurance délivrée à la maison de courtage de M. C. et qu'il n'aurait pas besoin d'une assurance distincte pour lui-même, aurait été correcte. Donc, même en décembre 2008, M. Wong comprenait mal des divers rôles possibles prévus par la Loi et il ne savait pas pour quel type de permis il avait présenté une demande. De même, dans ses observations au Tribunal, préparées, par écrit, avant l'audience et déposées comme pièce, M. Wong a mentionné à plusieurs reprises son « permis de courtier en hypothèques ». Nous avons conclu que ce n'était qu'à l'audience que M. Wong avait finalement compris qu'il avait demandé un permis incorrect pour ce qu'il avait l'intention de faire.

Décision

La première question à résoudre est celle de savoir si le surintendant avait le droit d'imposer une pénalité administrative monétaire. Il ne fait pas de doute qu'il avait tout à fait le droit de le faire. Un règlement pris en application de la Loi exige clairement que les titulaires de permis de maison de courtage souscrivent une assurance-responsabilité civile professionnelle sous la forme approuvée. M. Wong était titulaire d'un permis de ce genre du 3 juillet 2008 jusqu'à sa suspension en vertu de l'ordonnance provisoire et il n'était pas assuré pendant toute cette période. Il n'était donc pas en conformité avec une exigence de la Loi et le surintendant avait donc le droit de lui imposer une pénalité administrative monétaire, conformément au paragraphe 39 (1) de la Loi. Même si M. Wong avait mal compris son statut en vertu de la Loi, le principe juridique selon lequel l'ignorance de la loi ou de ses dispositions n'excuse pas une violation de cette loi s'applique ici. Ce principe doit sûrement s'appliquer à ce qui est essentiellement une mesure de protection des consommateurs.

L'imposition d'une pénalité administrative monétaire dans une situation donnée où il y a eu une violation de la Loi est une affaire, en première instance, laissée à la discrétion du surintendant. Le paragraphe 38 (1) de la Loi prévoit l'imposition d'une pénalité administrative à l'une ou l'autre des fins suivantes :

1. Encourager la conformité aux exigences établies en application de la présente loi.
2. Empêcher qu'une personne ou une entité tire, directement ou indirectement, des avantages économiques de la contravention à une exigence établie en application de la présente loi ou de son inobservation.

Les deux motifs s'appliquent ici. En l'espèce, aucune des actions du surintendant n'a causé des

erreurs (bien qu'il nous semble que si la CSFO avait répondu directement à la lettre de M. Wong du 18 décembre 2008, la confusion n'aurait pas été aussi profonde). Comme indiqué plus haut, le formulaire de demande rempli par M. Wong ne prêtait pas à confusion. En conséquence, les communications qui ont suivi à l'attention de M. Wong s'adressaient clairement au titulaire d'un permis de maison de courtage. La Loi décrit clairement les diverses catégories de permis et, à notre avis, ce n'est que rarement qu'un titulaire de permis en vertu de la Loi devrait être autorisé à échapper à l'imposition d'une pénalité justifiée à cause de sa propre erreur à l'égard des règles pertinentes. M. Wong a fait preuve d'un manque de diligence en l'espèce. Nous sommes d'avis, avec le surintendant, qu'il était justifié d'imposer une pénalité administrative monétaire.

Dans une déclaration écrite reçue en preuve avec l'accord de M. Wong, M. Grant Swanson, le directeur général de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO, a expliqué que des pénalités administratives de 1 000 \$ étaient habituellement imposées par le surintendant dans tous les cas de non-conformité à l'exigence relative à la souscription d'une assurance pour les titulaires d'un permis en vertu de la Loi, et il a décrit les motifs à l'appui de cette décision stratégique. Le montant a été choisi comme le plus bas niveau susceptible d'encourager la conformité aux exigences en matière d'assurance dans l'industrie et aucune « mesure fiable du préjudice » n'existe pour permettre une différenciation exacte des degrés de culpabilité. Nous n'allons pas reproduire ici les détails de l'argumentation de M. Swanson.

Les arguments en faveur d'une pénalité uniforme pour toutes les transgressions sont peut-être pertinents lorsqu'ils s'appliquent à des pénalités imposées par le surintendant en première instance. Toutefois, le Tribunal n'agit pas dans le cadre des mêmes contraintes pratiques et il n'est donc pas, et ne devrait pas être, lié par les mêmes facteurs lorsqu'il est appelé à examiner une pénalité uniforme imposée par le surintendant. Le Tribunal a la possibilité de tenir une audience orale, de faire procéder à un contre-interrogatoire et d'entendre des plaidoiries à un niveau qui n'est pas possible, pour des raisons pratiques, lorsque la pénalité est évaluée à l'origine. Une personne ou une entité qui demande que le Tribunal examine une pénalité administrative monétaire exigée permet que tous les aspects de la propriété de la pénalité soient examinés et doit accepter le risque que la pénalité soit augmentée, tout en gardant l'espoir qu'elle soit réduite ou annulée : voir la décision *Millenium Mortgage Corporations c. Le surintendant des services financiers*, Décision du TSF n° M0365-20009-1, 11 mai 2009. Soulignons en passant que nous ne voyons aucune raison pour laquelle le surintendant ne pourrait pas considérer comme acceptable, après les témoignages à l'audience, de plaider pour obtenir une augmentation de la pénalité imposée à l'origine, ou de consentir à sa réduction.

La détermination du montant de la pénalité administrative est régie par le Règlement de l'Ontario 192/08, pris en application de la Loi. L'article 3 du Règlement prévoit ce qui suit :

3. Lorsqu'il fixe le montant d'une pénalité administrative à imposer en vertu de l'article 39 de la Loi à une fin prévue à l'article 38 de la Loi, le surintendant ne tient compte que des critères suivants :

1. Le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste la contravention ou l'inobservation.

2. L'étendue du préjudice ou du préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation.
3. La mesure dans laquelle la personne ou l'entité a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives.
4. La mesure dans laquelle la personne ou l'entité a tiré ou s'attendait raisonnablement à tirer, directement ou indirectement, des avantages économiques de la contravention ou de l'inobservation.
5. Toute autre contravention à une exigence établie en application de la Loi ou à une autre loi de l'Ontario ou d'une autre autorité législative portant sur les services financiers, ou inobservation de cette exigence ou autre loi, de la part de la personne ou de l'entité au cours des cinq années précédentes.

Nous estimons que les paragraphes 1 à 4 de l'article 3 s'appliquent en l'espèce. À notre avis, la disposition du Règlement la plus importante pour évaluer le montant de la pénalité, dans les circonstances de l'espèce, est le paragraphe 1 de l'article 3. Ce paragraphe nous indique de tenir compte du degré de ce que l'on pourrait appeler la turpitude morale, qui varie entre, à l'extrême la plus grave, la désobéissance intentionnelle de la loi par insouciance à l'égard de l'obligation de respecter la loi, à l'extrême la moins grave, au simple manque de diligence relativement à la conformité aux exigences de la loi. Dans le contexte du Règlement et de la Loi qui lui donne sa force exécutoire, nous croyons que le terme « négligence », tel qu'il est utilisé au paragraphe 3. 1., englobe le manque de degré de soin et d'égard pour les intérêts des membres du public, avec lesquels le titulaire du permis pourrait entrer en contact dans l'exercice du privilège demandé et octroyé par la détention du permis, que le public peut raisonnablement attendre. Sur une échelle numérique, la « personne qui se moque des lois et des règlements », celle qui délibérément décide de ne pas respecter la loi pour des raisons d'intérêt personnel et qui volontairement cherche à éviter les conséquences de sa non-conformité et à y échapper le plus longtemps possible, recevrait le plus haut chiffre. Sur la même échelle, M. Wong se trouverait à l'échelon le plus bas. Nous avons conclu qu'il n'avait pas l'intention de transgresser les exigences de la Loi, même si le manque de diligence dont il a fait preuve pour comprendre les exigences de la Loi, que nous estimons constituer de la « négligence » au sens du paragraphe 3. 1. du Règlement, justifie l'imposition d'une pénalité, qui n'est ni symbolique ni dénuée d'importance.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 3, bien que M. Wong n'ait en réalité pas fait de courtage d'hypothèques pendant la période où son permis était en vigueur, il avait demandé un permis pour être prêt, potentiellement, à compléter son revenu dans l'industrie hypothécaire, et si l'occasion s'était présentée d'effectuer une opération exigeant la détention d'un permis en vertu de la Loi pendant la durée de validité du permis, il l'aurait saisie. Il est vrai qu'il l'aurait certainement fait en croyant qu'il agissait en tant qu'employé de la maison de courtage de M. C. Cependant, il ne l'était pas, et si un dommage donnant droit à une action avait été causé à une partie à cette opération hypothétique, cette dernière n'aurait pas eu accès à l'assurance souscrite

par la maison de courtage de M. C. Dans ce cas, aucune assurance n'aurait pu être invoquée, car M. Wong n'en avait souscrite aucune pour lui. En conséquence, l'absence d'une assurance-responsabilité civile professionnelle pour les activités de courtage de M. Wong posait un risque de préjudice pour le public.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 3, nous croyons qu'il devrait être interprété en faveur de M. Wong parce que ce dernier a tenté, dans sa lettre du 18 décembre 2008, de porter à l'attention de la CSFO le fait qu'il se considérait comme un courtier en hypothèques et qu'une source fiable lui avait conseillé de ne pas souscrire sa propre assurance. Même si cette lettre n'était clairement pas assez, et surtout qu'elle était trop tardive et qu'elle ne répondait pas assez directement à l'avalanche de communications qu'il recevait de la CSFO à cette époque, elle démontre que M. Wong ne voulait pas ignorer la question de l'assurance et qu'il faisait un effort quelconque pour se mettre en conformité avec la loi.

Nous pensons aussi que le paragraphe 4 de l'article 3 s'applique quelque peu ici. M. Wong était titulaire d'un permis de maison de courtage et il était tenu de souscrire une assurance. Il ne l'a pas fait et a donc économisé le coût des primes de cette assurance. Il ne fait pas de doute qu'il a retiré un avantage économique. En l'espèce, cependant, nous n'accordons pas une grande importance à ces économies aux fins de notre évaluation du montant approprié de la pénalité, car nous ne croyons pas que l'économie possible des primes ait été la motivation derrière les actions ou l'omission de M. Wong.

L'avocat du surintendant concède que le paragraphe 5 de l'article 3 ne s'applique pas ici.

Pour déterminer la pénalité administrative qui convient, nous tenons aussi compte du fait que le surintendant a imposé des pénalités de 1 000 \$ dans tous les cas jusqu'à ce jour et qu'il y en a certainement beaucoup qui ont accepté ce degré de pénalité, quelle que soit la nature de leur transgression présumée ou réelle. Comme nous sommes encore au début de la jurisprudence en la matière, nous pensons que pour être justes par rapport à ces gens-là, nous devrions traiter ce chiffre comme la moyenne actuelle à partir de laquelle on peut évaluer les écarts convenables, le cas échéant. Dans cet esprit, nous imposerions à M. Wong une pénalité administrative monétaire de 250 \$.

Ordonnance

Nous ordonnons au surintendant d'imposer à M. Wong une pénalité administrative monétaire de 250 \$.

Fait à Toronto, ce 10^e jour de juin 2009.

“Ralph Scane”

M. Ralph Scane

Membre du Tribunal et président du comité d'audition

“Elizabeth Shilton”

Mme Elizabeth Shilton

Membre du Tribunal et du comité d'audition

“Heather Gavin”

Mme Heather Gavin

Membre du Tribunal et du comité d'audition